

---

# DESIGUALDADE REGIONAL COMO AMEAÇA À SEGURANÇA E DEFESA ENTRE 2005 E 2016<sup>1</sup>

---

REGIONAL INEQUALITY AS THREAT TO SECURITY AND DEFENSE BETWEEN 2005 TO 2016

Wilson Bento Figueiredo Filho<sup>2</sup>

<http://lattes.cnpq.br/0809967592279418>

<https://orcid.org/0000-0001-6900-805X>

Recebido em: 2 de novembro de 2020

Aprovado em: 27 de fevereiro de 2021

**RESUMO:** Este artigo tem por objetivo relacionar desigualdade econômica regional, desenvolvimento sustentável, defesa e segurança através de um modelo simplificado da realidade, o jogo social, formado pelos conceitos de atores e instituições para descrever as limitações institucionais do Estado brasileiro no enfrentamento das desigualdades regionais. Seu marco temporal é a promulgação da Política Nacional de Defesa em 2005, passando por suas atualizações de 2012 e 2016. A metodologia utilizada para cumprir o objetivo proposto pode ser descrita como bibliográfica e documental. Sua hipótese é expressa a partir da seguinte afirmação: a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) fazem referências diretas ao desenvolvimento sustentável e, indiretamente, à desigualdade. No entanto, a matriz institucional brasileira legitima comportamentos que dificultam o seu enfrentamento. Para sustentar a hipótese proposta são expostos dados secundários referentes ao PIB estadual (PIB e PIB *per capita*) e alguns trechos das versões da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END). Como conclusão é possível afirmar que a permanência da desigualdade regional pode ser descrita como ameaça potencial à segurança e defesa.

**Palavras chave:** Jogo. Atores. Instituições. Desenvolvimento sustentável.

**ABSTRACT:** This article aims to relate regional economic inequality, sustainable development, defense and security through a simplified model of reality, the social game, formed by the concepts of actors and institutions to describe the institutional limitations of the Brazilian State in addressing regional inequalities. Its timeframe is the enactment of the National Defense Policy in 2005, going through its updates in 2012 and 2016. The methodology used to fulfill the proposed objective can be described as bibliographic and documentary. His hypothesis is expressed from the following statement: the National Defense Policy (PND) and the National Defense Strategy (END) make direct references to sustainable development and, indirectly, to inequality. However, the Brazilian institutional matrix legitimizes behaviors that make it difficult to fight against it. To support the proposed hypothesis, secondary data referring to the state GDP (GDP and GDP per capita)

---

<sup>1</sup> Este artigo é baseado nos resultados finais do projeto de pesquisa individual “A desigualdade econômica regional como um problema de defesa e segurança”. Tal projeto foi aprovado pela Subdivisão de Pesquisa e Produção Científica (SPPC) da Divisão de Ensino da Academia da Força Aérea (AFA) e teve duração de um ano (agosto de 2019 a agosto de 2020). Aproveito para agradecer as críticas e correções sugeridas pelos pareceristas anônimos. Desnecessário dizer que erros, omissões e a interpretação proposta para os dados coletados são de minha inteira responsabilidade.

<sup>2</sup> Professor Associado II da Academia da Força Aérea (AFA). Participante do grupo de pesquisa Estruturas de governança e desenvolvimento territorial. E-mail: wfigueirido11@gmail.com.

and some excerpts from the versions of the National Defense Policy (PND) and the National Defense Strategy (END) are exposed. In conclusion, it is possible to affirm that the persistence of regional inequality can be described as a potential threat to security and defense.

**Key words:** Game. Actors. Institutions. Development sustainable.

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho é movido pela seguinte questão: a desigualdade regional ainda pode ser considerada um problema de segurança e defesa, tal como a Escola Superior de Guerra (ESG) declarava no momento da sua criação em 1949? A hipótese para a questão proposta pode ser expressa a partir da seguinte afirmação: a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) fazem referências diretas ao desenvolvimento sustentável e, indiretamente, à desigualdade. No entanto, a matriz institucional brasileira legitima comportamentos que dificultam o seu enfrentamento. Neste caso, a permanência da desigualdade regional pode ser descrita como ameaça potencial à segurança e defesa.

Suportam a hipótese proposta os dados referentes ao PIB e PIB *per capita* estaduais que indicam crescimento econômico e desigualdade regional durante o período considerado (2005 a 2016); a leitura da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END), que fazem menção direta ao desenvolvimento e indireta à desigualdade. Além destes dados, destaco dois trechos da END e algumas informações sobre o comportamento do ator Forças Armadas que fornecem indícios de comportamentos legitimados pela matriz institucional brasileira que limitam o enfrentamento da desigualdade e tornam mais difícil resistir às pressões das potências e dos movimentos sociais, especialmente no que diz respeito à região norte.

Baseado nestes dados, o objetivo deste trabalho é relacionar desigualdade econômica regional, desenvolvimento sustentável, defesa e segurança através de um modelo simplificado da realidade, o jogo social, formado pelos conceitos de atores e instituições para descrever as limitações institucionais do Estado brasileiro no enfrentamento das desigualdades regionais, dentro do tema mais geral da ampliação da participação democrática nos assuntos de segurança e defesa, bem como do aumento do escopo das preocupações – problemas ambientais, ilícitos transnacionais, energia, terrorismo, etc. – destas políticas públicas.

Para tanto, este artigo está dividido em sete seções, contando com esta introdução. Na segunda seção, abordo a metodologia empregada no trabalho e exponho os dados coletados. Na terceira seção, proponho um modelo simplificado da realidade, o jogo, que pode ser descrito pelas interações entre atores e instituições, para interpretar os dados coletados. Na quarta seção, a partir do duplo papel do Estado dentro do jogo, que é ator, com interesses, preferências e objetivos e, ao mesmo tempo, instituição formal que fornece regras legais que os demais atores levam em consideração ao jogar, procuro mostrar a ampliação dos temas tratados pela segurança e defesa, especialmente no que se refere ao desenvolvimento sustentável, a partir das mudanças postas pela queda do muro de Berlim e pela globalização. Na quinta seção, busco relacionar a papel institucional do Estado ao processo de desenvolvimento sustentável, destacando que a matriz institucional brasileira legitima comportamentos que dificultam o processo de desenvolvimento adequado às necessidades do país. Na sexta seção, através de indícios encontrados na END e na conduta do ator Forças Armadas, relaciono a legitimidade de alguns comportamentos à matriz institucional brasileira. Tais comportamentos comprome-

tem a eficiência da ação do Estado e contribuem para a desigualdade ser considerada um problema de segurança e defesa.

Por último, nas considerações finais, reforço que a persistência da desigualdade pode ser classificada como ameaça à potencial à segurança e defesa pois, conforme a hipótese proposta, a matriz institucional brasileira legitima comportamentos que dificultam o seu enfrentamento e, por conseguinte, o processo de desenvolvimento sustentável, bem como a efetividade da PND e da END.

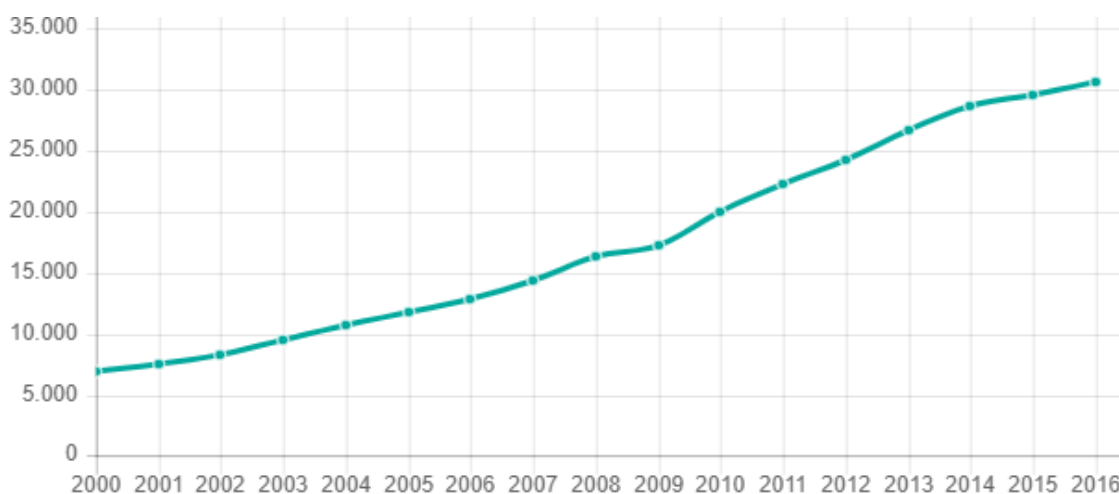
## 2. METODOLOGIA E RESULTADOS

A metodologia empregada neste artigo pode ser descrita como bibliográfica e documental. Bibliográfica porque o diálogo entre as obras dos autores utilizados serve para ajudar na construção do referencial teórico e no desenvolvimento da problemática proposta de maneira mais precisa. Documental porque a análise dos documentos oficiais fornece indícios que permitem um olhar mais acurado sobre a ação do Estado brasileiro no que diz respeito à ligação entre desigualdade regional – captada pelo PIB e o PIB *per capita* estaduais – desenvolvimento sustentável, defesa e segurança (TOZONI-REIS, 2009).

Vale destacar que, dada a impossibilidade de entrevistar os atores envolvidos com as políticas de defesa e segurança, o desenvolvimento do trabalho é baseado na proposta de Ginzburg (2006) que sustenta que é possível juntar indícios a partir de fontes indiretas para construir um quadro geral do objeto de estudo. O autor em questão utiliza fontes indiretas para conhecer as ações, interesses e a história de Menocchio - um moleiro, que foi queimado por ordem do Santo Ofício. No caso deste trabalho, algumas notícias de jornais fornecem indícios que permitem descrever de maneira geral o comportamento do ator Forças Armadas durante o período abrangido pela pesquisa.

Os dados referentes ao PIB e ao PIB *per capita* estaduais foram coletados juntos ao IBGE e indicaram crescimento econômico e desigualdade. Por exemplo, o PIB *per capita* nacional, em 2006, foi de R\$ 12.688,00. Valor que passou para R\$ 24.165 em 2012 e para R\$ 30.407 em 2016, conforme mostra a figura 1.

Figura 1: PIB *per capita* (Unidade: R\$)



Fonte: IBGE

Apesar do crescimento econômico, a desigualdade permaneceu, especialmente na comparação do PIB *per capita* nacional com os estaduais, conforme evidencia o quadro 1.

Quadro 1 – PIB per capita dos Estados da Federação a preços correntes 2006, 2012, 2016

Estados da Federação	PIB <i>per capita</i> a preços correntes (R\$1.000,00)		
	2006	2012	2016
Rondônia	8.391,00	17.624,00	22.072,99
Acre	7.041,00	13.279,00	16.837,69
Amazonas	11.829,00	19.304,00	22.245,02
Roraima	9.075,00	16.100,00	21.413,52
Pará	6.241,00	13.586,00	16.689,55
Amapá	8.543,00	15.485,00	18.329,19
Tocantins	7.210,00	14.172,00	20.598,73
Maranhão	4.628,00	8.979,00	12.264,28
Piauí	4.213,00	9.026,00	12.890,25
Ceará	5.636,00	11.112,00	15.437,75
R. G. do Norte	6.754,00	13.894,00	17.168,60
Paraíba	5.507,00	10.936,00	14.774,41
Pernambuco	6.528,00	13.987,00	17.777,25
Alagoas	5.164,00	10.856,00	14.723,70
Sergipe	7.560,00	15.106,00	17.153,91
Bahia	6.922,00	12.186,00	16.931,10
Minas Gerais	11.028,00	21.601,00	25.937,96
Espírito Santo	15.236,00	30.776,00	27.487,45
Rio de Janeiro	17.695,00	35.262,00	38.481,96
São Paulo	19.548,00	35.922,00	45.542,32
Paraná	13.158,00	26.141,00	35.726,38
Santa Catarina	15.638,00	29.299,00	37.140,47
Rio Grande do Sul	14.310,00	25.818,00	36.206,54
Mato Grosso do Sul	10.599,00	24.264,00	34.247,79
Mato Grosso	12.350,00	25.360,00	37.462,74
Goiás	9.962,00	21.842,00	27.135,06
Distrito Federal	37.600,00	60.094,00	79.099,77

Fonte: IBGE (dados organizados pelo autor).

Por exemplo, em 2006, o Distrito Federal apresentou um valor de R\$ 37.600,00, mais que o triplo do valor nacional, seguido por São Paulo (R\$19.548,00) e Rio de Janeiro R\$ 17.695,00. Enquanto que Alagoas (R\$ 5.164,00), Maranhão (R\$ 4.628,00) e Piauí (R\$ 4.213,00) ficaram no outro extremo.

Em 2012, o Distrito Federal apresentou um valor de R\$ 60.094,00 – valor quase três vezes maior que o PIB *per capita* nacional, seguido por São Paulo (R\$ 35.992,00) e Rio de Janeiro (R\$ 35.262,00). No outro extremo, Maranhão apresentou um valor de R\$ 8.979,00 – quase 3 vezes menor do que o valor nacional – seguido por Piauí (R\$9.026,00) e Alagoas (R\$ 10.856,00).

Já em 2016, o Distrito Federal apresentou um valor de R\$ 79.099,77, seguido por São Paulo (R\$ 45.542,32) e Rio de Janeiro R\$ (38.481,96). No outro extremo, Maranhão (R\$ 12.264,28), Piauí (R\$ 12.890,25) e Alagoas (R\$ 14.723,70). Vale destacar que o PIB *per capita* do Distrito Federal se manteve quase três vezes maior que o nacional no intervalo de tempo considerado, enquanto que o Maranhão, por exemplo, que apresentou um valor quase cinco vezes abaixo do valor nacional em 2006, passou, em 2016, para um valor 2,5 vezes abaixo do valor nacional.

O Produto Interno Bruto (PIB) cresceu durante o período estudado, exceção feita aos anos de 2009 (-0,1%), 2015 (-3,8%) e 2016 (-3,6%), passando de R\$ 2.370 em 2006 para R\$ 4.403 trilhões em 2012 e para R\$ 6.267 trilhões em 2016. Entretanto, há grande disparidade entre as economias estaduais. Por exemplo, em 2006, a economia paulista foi quase três vezes maior do que a economia do Rio de Janeiro. Situação que se manteve em 2012. Em 2016, a economia

paulista foi quase 4 vezes maior que a carioca, conforme mostra o quadro 2.

Quadro 2 – PIB dos Estados da Federação a preços correntes 2006, 2012, 2016

Estados da Federação	Produto Interno Bruto a preços correntes (R\$1.000.000)		
	2006	2012	2016
Rondônia	120.014,00	30.089,00	39.451,00
Acre	4.835,00	10.127,00	13.751,00
Amazonas	39.166,00	72.214,00	89.017,00
Roraima	3.660,00	7.713,00	11.011,00
Pará	44.376,00	106.819,00	138.068,00
Amapá	5.260,00	11.132,00	14.339,00
Tocantins	9.607,00	20.676,00	31.576,00
Maranhão	28.621,00	60.466,00	85.286,00
Piauí	12.790,00	28.627,00	41.406,00
Ceará	46.310,00	96.815,00	138.379,00
R. G. do Norte	20.557,00	46.385,00	59.661,00
Paraíba	19.953,00	42.474,00	59.089,00
Pernambuco	55.505,00	127.794,00	167.290,00
Alagoas	15.753,00	35.631,00	49.456,00
Sergipe	15.126,00	32.797,00	38.867,00
Bahia	96.559,00	182.271,00	258.649,00
Minas Gerais	214.814,00	441.662,00	544.634,00
Espírito Santo	52.782,00	116.728,00	109.227,00
Rio de Janeiro	275.363,00	573.850,00	640.186,00
São Paulo	802.552,00	1.554.748,00	2.038.005,00
Paraná	136.681,00	285.206,00	401.662,00
Santa Catarina	93.173,00	191.636,00	256.661,00
Rio Grande do Sul	156.883,00	287.056,00	408.645,00
Mato Grosso do Sul	24.355,00	61.973,00	91.866,00
Mato Grosso	35.284,00	79.599,00	123.834,00
Goiás	57.091,00	138.545,00	181.692,00
Distrito Federal	89.630,00	163.881,00	235.497,00

Fonte: IBGE (dados organizados pelo autor).

Por sua vez, a parte documental, isto é, a leitura das versões da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END), forneceu indícios que permitiram associar o desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades como instrumentos de segurança e defesa nacional.

De acordo com Luedy (2018), em 1996, a Política de Defesa Nacional (PDN) foi o primeiro documento oficial feito de maneira ordenada sobre defesa. Sua primeira revisão foi feita pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005<sup>3</sup>. A segunda revisão aconteceu em 2012, quando passou a se chamar Política Nacional de Defesa (PND) (BRASIL, 2012). Em 2016, uma nova revisão da PND foi encaminhada para análise do Congresso Nacional (BRASIL, 2016).

A versão de 2005 citou o desenvolvimento como um dos instrumentos de defesa da Amazônia.

<sup>3</sup> Segundo Luedy (2018), a versão de 1996 “[...] não teve a participação da sociedade civil na sua preparação [...], as concepções ali expostas eram fruto de uma visão construída pelos militares ao longo das últimas décadas e foram formuladas sem a participação civil” (p. 26). Como o tema geral deste trabalho é a da ampliação da participação democrática nos assuntos de segurança e defesa, o marco temporal do trabalho é dado pela versão de 2005.



Para contrapor-se às ameaças à Amazônia, é imprescindível executar uma série de ações estratégicas voltadas para o fortalecimento da presença militar, efetiva ação do Estado no desenvolvimento sócio-econômico (*sic*) e ampliação da cooperação com os países vizinhos, visando à defesa das riquezas naturais e do meio ambiente (BRASIL, 2005, [1] p).

A versão de 2016, admitiu que o crescimento econômico apresentado nos anos anteriores não foi suficiente para colocar o Brasil entre os países desenvolvidos. Também fez referência indireta à desigualdade regional: “A concentração populacional e das atividades econômicas em regiões específicas, representa um desafio para a integração e coesão nacionais e, portanto, para a própria concepção da Segurança e Defesa nacionais” (BRASIL, 2016, p. 06). O texto ainda fez menção à Amazônia na qual aquela concentração é ainda mais evidente.

Nestes termos, houve uma mudança em relação às versões anteriores da PND. Nestas, eram enfatizados o desenvolvimento de maneira geral sem referência à concentração ou à desigualdade. Indiretamente, o item intitulado “Concepção política de defesa” (BRASIL, 2016, p. 11) voltou a fazer referência à desigualdade ao associar a estabilidade e a paz nas relações internacionais ao desenvolvimento para reduzir as deficiências estruturais do país.

A Estratégia Nacional de Defesa (END) foi lançada em 2008 e revista em 2012. Em 2016, foi enviada ao Congresso Nacional uma nova versão que estabeleceu que desenvolvimento e defesa estão ligados, pois o primeiro é necessário para suportar o esforço de defesa do país, ressaltando a importância da defesa para a integração da região amazônica (BRASIL, 2016). Neste ponto não há diferenças significativas para as versões anteriores.

Já na sua primeira versão, a END ressaltou a inclusão como característica desejada do crescimento econômico, enfatizando a ligação entre desenvolvimento e defesa.

Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento (BRASIL, 2008, [1] p).

Em seguida, estabeleceu os princípios que deveriam reger o desenvolvimento nacional.

Independência nacional, assegurada pela democratização de oportunidades educativas e econômicas e pelas oportunidades para ampliar a participação popular nos processos decisórios da vida política e econômica do País. O Brasil não será independente enquanto faltar para parcela do seu povo condições para aprender, trabalhar e produzir (BRASIL, 2008, [1] p).

A partir do trecho citado foi possível supor a preocupação com a desigualdade e a importância atribuída ao papel do processo de desenvolvimento na independência nacional. Neste sentido, a END reafirmou a soberania sobre a Amazônia brasileira através da relação entre desenvolvimento e defesa.

O desenvolvimento sustentável da região amazônica passará a ser visto, também, como instrumento da defesa nacional: só ele pode consolidar as condições para assegurar a soberania nacional sobre aquela região. Dentro dos planos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, caberá papel primordial à regularização fundiária. Para defender a Amazônia, será preciso tirá-la da condição de insegurança jurídica e de conflito generalizado em que, por conta da falta de

solução ao problema da terra, ela se encontra” (BRASIL, 2008, [1] p).

A versão de 2012 não apresentou diferenças significativas na abordagem deste tema. De maneira geral, a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) declararam a região Norte como prioridade da segurança e defesa, sugerindo que o desenvolvimento sustentável estava relacionado à segurança e à defesa nacional. Entretanto, tomando o PIB *per capita* nacional de 2016 (R\$ 30.407,00) como referência, as economias desta região formada pelos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá e Tocantins apresentaram valores inferiores ao nacional, conforme evidenciou o quadro 1.

Por fim, a leitura dos documentos oficiais forneceu indicações que permitiram relacionar o desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades como instrumentos de segurança e defesa nacional. Por conseguinte, é possível admitir que as desigualdades regionais são fatores de insegurança e seu enfrentamento passa pelo desenvolvimento sustentável regional.

### 3. O JOGO COMO INTERAÇÕES ENTRE OS ATORES E AS INSTITUIÇÕES<sup>4</sup>

Almeida (2010) destaca alguns aspectos inovadores da END, entre eles o reconhecimento da importância das Universidades, das indústrias e da sociedade civil para o bom desempenho das políticas públicas de defesa e segurança. Neste sentido, aumenta o número de atores interessados nas oportunidades abertas pela PND e pela END.

Estado (Ministérios da Defesa, das Relações Exteriores, as comissões no Congresso, as Forças Armadas, os governos estaduais e municipais localizados nas regiões fronteiriças, etc.), as empresas do setor de defesa, Universidades, organizações associativas de defesa dos direitos sociais, religiosas, sindicais e associações que estudam o tema – pensam, agem, montam estratégias e constroem suposições acerca das prováveis ações dos demais atores a partir dos comportamentos legitimados pela matriz institucional brasileira.

As relações entre estes atores – com diferentes objetivos e interesses – e entre eles e as regras do jogo – as instituições – podem ser descritas como um jogo. Para Crozier e Friedberg (1990), o jogo é um modelo artificial da ação coletiva que estabelece uma solução provisória para os problemas da interação social para descrever a relação entre atores com objetivos divergentes que precisam cooperar sem pôr em risco os resultados do empreendimento coletivo. Os jogos são mais ou menos formais e sua natureza e as regras que o conformam indicam quais serão as estratégias vencedoras, que os atores escolhem de acordo com seus recursos econômicos, técnicos, políticos, cognitivos e gerenciais. Sendo assim, o jogo é caracterizado pela incerteza e pela indeterminação.

De maneira semelhante, Bourdieu (1983) define campo como o espaço do jogo, no qual se desenrola uma disputa caracterizada pela concorrência entre diversos interesses entrelaçados que pode ser definido como um “sistema de relações objetivas entre posições adquiridas (em lutas anteriores), [...]” (p. 122). Existem uma infinidade de campos, cada um deles seguindo sua “lógica própria, não reproduzida e irreduzível à lógica que rege outros campos” (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 35).

Bourdieu (1983) chama os jogadores de agentes. Estes precisam investir, a partir do capital

<sup>4</sup> Utilizo estes conceitos (jogo, atores e instituições) em outros artigos que abordam a relação entre estruturas de governança e o desenvolvimento sustentável territorial. Ver, por exemplo, Figueiredo Filho (2020).

acumulado ao longo do tempo, para continuar “na luta para impor o valor de seus produtos e de sua própria autoridade [...]” (p. 127). De acordo com Thiry-Cherques (2006), os agentes lançam mão de estratégias que lhes permitem conservar ou manter as posições conquistadas a partir do capital empregado.

Tomando a definição proposta por Dubar (2004), os jogadores podem ser descritos como atores porque estabelecem comportamentos estratégicos, isto é, pensam e agem levando em consideração as prováveis reações dos demais atores. Neste sentido, alternam comportamentos, alianças e objetivos negociando e renegociando inúmeros acordos.

Os atores cooperam e competem para ficar o mais próximo possível do seu objetivo. Só é ator o indivíduo ou organização que tem o controle de recursos escassos, sejam eles econômicos, políticos, cognitivos ou gerenciais. O ator busca acumular estes recursos para chegar mais perto do seu objetivo dentro do jogo, e, ao chegar, acumular mais recursos. A incerteza é característica básica do jogo porque o acesso, a maneira e a habilidade em utilizar os recursos variam de ator para ator. Cada um deles utilizará os recursos disponíveis de maneiras diferentes para objetivos diferentes a partir de situações diferentes (MATUS, 1996).

Por sua vez, Crozier e Friedberg (1990), sustentam que a incerteza é da natureza e das regras do jogo que indicam quais estratégias terão maior probabilidade de êxito. Os atores as escolhem em função dos seus recursos de poder (econômico, político, religioso, etc.). Mas a fonte de poder para escolher e implementar uma estratégia com possibilidade de sucesso vem do controle das incertezas e das indeterminações do jogo que surgem de suas características econômicas, técnicas, políticas, etc. Aqueles que por sua situação, recursos e capacidades são capazes de algum controle sobre a incerteza serão suficientemente poderosos para imporem-se aos outros jogadores. Entretanto, o poder é o resultado contingente do controle das fontes de incerteza e das relações e interações com os demais atores participantes do jogo.

De acordo com North (1993), os jogadores não se confundem com as regras do jogo, as instituições. Estas últimas são criações humanas que restringem e constroem as interações políticas, econômicas e sociais. Podem ser informais e, neste caso, envolvem tabus, costumes, tradições, normas de condutas, etc.; ou formais, abrangendo constituições, leis formalizadas em normas jurídicas, direitos de propriedade, etc. Sua função básica é criar ordem através de restrições e limitações, definindo um conjunto de possibilidades de escolhas. Porque em um jogo que não se repete e não tem fim é difícil cooperar, pois há um grande número de jogadores e as informações são incompletas. As instituições criam ordem e reduzem a incerteza e, por estes motivos, facilitam os intercâmbios humanos. Elas evoluem de maneira incremental, conectando o passado e o futuro.

Para Hodgson (2006), as instituições são sistemas de regras estáveis que estruturam as relações sociais e englobam, por exemplo, língua, dinheiro, leis, sistemas de pesos e medidas, boas maneiras. Criam expectativas estáveis dos comportamentos dos outros, ordenando pensamentos, dando forma e consistência às interações humanas. Constrangem e habilitam comportamentos, mudando preferências ou propósitos de atores e indivíduos. São transmissíveis e por isso requerem uma cultura e algum tipo de linguagem. Só existem se as pessoas têm crenças e atitudes mentais em relação a elas. Neste sentido, de acordo com Buckley (1971), o conceito de legitimidade deve estar associado ao conceito de instituição, quando este último for utilizado para definir regras estáveis que regulam as interações humanas.

As instituições estabelecem o que pode ser feito em dada situação (PIRES; MÜLLER; VERDI, 2006). Enquanto Douglas (1998) admite que elas desempenham dois papéis básicos.



O primeiro satisfaz aos desejos das interações humanas por ordem, coerência e controle de incerteza. Minimamente satisfeitos tais desejos, o segundo papel providencia uma base para a estimativa dos custos e benefícios envolvidos em uma ação qualquer. Deste modo, as instituições regem o comportamento através da conciliação destes papéis básicos. Todavia, conforme a situação, prevalece uma visão sobre a outra.

As instituições limitam as escolhas do que se pode fazer em dado contexto ao fornecer modelos cognitivos legítimos para interpretar a realidade e o comportamento dos atores, influenciando e conciliando os seus cálculos estratégicos e as suas preferências com as lógicas instrumental e da convivência social (HALL; TAYLOR, 2003).

As instituições representam padrões organizados de comportamento coletivo que fazem parte de uma cultura e incluem organizações (escolas, igrejas, empresas, etc.) e o conjunto dos usos e costumes, das leis e códigos de condutas, modos de pensar e agir. Elas evoluem ao longo de tempo através de um processo seletivo e adaptativo baseado nas instituições do passado. Por este motivo, “nunca estão de pleno acordo com as exigências do presente [...] são, portanto, um elemento conservador; e esse é um fator de inércia social [...]” (VEBLEN, 1987, p. 88).

O processo de evolução institucional tem resultados limitantes, pois as instituições tendem “a evoluir em função de sua própria história” (DAVID, 2005, p. 151) e, neste caso, ainda de acordo com o autor em questão, a história importa. Martone (2007) as classifica como heranças culturais da sociedade e, por este motivo, são fatores de inércia social, moldando o curso da mudança social.

Para Douglas (1998), a “experiência passada é acumulada nas regras de uma instituição, de tal modo a agir como um guia daquilo que se deve esperar do futuro” (p. 57). Conforme acumulam e organizam informações com o passar do tempo, cresce a sua legitimidade e a capacidade de estabilizar as expectativas individuais. Isto não significa que elas são eternas. Mudam conforme ganham ou perdem legitimidade.

#### 4. O ATOR ESTADO, DEFESA, SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO

O ator Estado é formado por um conjunto de atores com preferências, recursos e estratégias próprias que atuam em diversos campos da sociedade. Portanto, não é unitário e seus resultados são contingentes. Especialmente, no caso das políticas públicas relativas à segurança e defesa, é necessário ressaltar o duplo caráter do ator Estado. Ele é central no jogo porque tem uma dupla característica: é ator – com interesses e objetivos – e, ao mesmo tempo, instituição – capaz de criar leis, normas, regulamentos formais – que limitam e modificam os comportamentos do demais atores que, por sua vez, considerarão a ação dos atores estatais nas suas jogadas (MARQUES, 2006).

Como ator, o Estado reafirma, através da PND e END, a ligação entre segurança, defesa e desenvolvimento sustentável, mantendo a tradição, desde a fundação da Escola Superior de Guerra (ESG<sup>5</sup>), de relacionar tais assuntos. Entretanto, esta reafirmação difere da original porque diz respeito a uma nova situação decorrente das mudanças econômicas e políticas iniciadas a partir da queda do Muro de Berlim (1989) e da União Soviética (1991). Tais fatos associados às inovações tecnológicas tornaram os elementos tradicionais da análise geopolítica – territó-

<sup>5</sup> A Escola Superior de Guerra foi criada em 20 de agosto de 1949 pela Lei 785/49. Disponível em: <https://www.esg.br/a-esg/historico>. Acesso em: 14 jul. 2020.

rio, recursos naturais, tamanho da população e poderio militar – relativamente obsoletos. “Hoje a riqueza consiste principalmente de capital humano e know-how organizacional. Em consequência, é difícil pilhá-la ou conquistá-la por força militar” (HARARI, 2018, p. 498).

Por tais motivos, hoje em dia, as disputas econômicas, ambientais e as atividades ilegais são os novos fatores que levam os países a alternarem cooperação e conflito. Neste caso, ameaças à segurança estão além das rivalidades históricas, diferenças territoriais e das ameaças militares. Devem se juntar a tais ameaças os

ilícitos transnacionais, atuação de grupos paraestatais, mudança climática, crise alimentar, panorama energético, grandes obras de infraestrutura e seus impactos humanos bem como a imigração e os deslocados de zonas de conflito ou por desastres ambientais (GALVÃO, 2017, p. 98).

Expressando esta nova situação, a PND, na versão de 2005, admite uma ampliação dos temas tratados pelas políticas públicas de segurança e defesa, definindo segurança como

[...] condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais [...] (BRASIL, 2005, [1] p).

Enquanto a defesa engloba “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2005, [1] p).

Por sua vez, a Escola Superior de Guerra (ESG, 2019) define segurança de maneira ampla, como sensação, abrangendo “a garantia contra todas as formas de ameaça em relação ao indivíduo ou aos grupos sociais, podendo assumir diferentes matizes” (p. 150). Definição que sugere subjetividade, dado que a sensação de segurança não pode ser mensurada, implicando que qualquer perturbação deve ser tratada como ameaça.

É a defesa que deve neutralizar ou reduzir as ameaças à segurança.

É no trato da ameaça que se focaliza a defesa. A defesa trata da neutralização, da redução e da anulação de ameaças, o que é feito por intermédio de medidas, atitudes e ações que a elas se contraponham. Defesa é, portanto, um ato, ou conjunto de medidas, atitudes e ações, que se contrapõem a determinado tipo de ameaça e que se caracteriza e dimensiona para proporcionar a sensação adequada de segurança (ESG, 2019, p. 150).

Considerando, assim como Luedy (2018), que a fragilidade econômica e social pode ser uma ameaça interna à segurança, sua neutralização ou redução não são feitas exclusivamente por meios militares. A END (BRASIL, 2012), por exemplo, também elenca o desenvolvimento do país como meio de enfrentar as ameaças, pois “a estratégia nacional de defesa é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento” ([1] p). Sendo assim, é possível supor que um dos instrumentos da defesa para proporcionar segurança seja o desenvolvimento sustentável. Por consequência, desigualdades regionais são fatores de insegurança e seu enfrentamento passa pelo desenvolvimento sustentável regional.

Por fim, a relação entre segurança, defesa e desenvolvimento sustentável também foi afetada pela globalização, entendida como um processo de mudanças políticas e econômicas potencializadas pelos avanços tecnológicos que estabelece redes de inovações produtivas e infor-

macionais, que permite que a economia funcione em escala global apoiada na descentralização tecnológica, econômica e comercial. Contraditoriamente, tal economia não é global, mas regional, pois não abrange todos os países e todas as regiões (MÜLLER, 2001). Benko e Pecqueur (2001) chamam de “glocalização” (p. 35) a complementaridade entre os processos simultâneos de globalização e regionalização.

Especificidades locais e regionais tornam-se fontes de vantagens competitivas e, neste caso, o desenvolvimento sustentável não é universal, mas territorial, portanto, localizado (PIRES; MÜLLER; VERDI, 2006). Tais especificidades podem ser socialmente construídas a partir da ação voluntária dos atores territoriais para enfrentar um problema comum (PECQUEUR, 2005).

Considerando estas especificidades, Haddad (1999) chama a atenção para a distinção entre o desenvolvimento e crescimento econômico em âmbito regional. O primeiro não é função exclusiva do segundo. Região desenvolvida é aquela caracterizada pela organização social que se apoia na autonomia decisória, na capacidade de reter e reinvestir o excedente econômico, na inclusão social e na preservação e conservação do ecossistema regional.

Neste caso, a gestão ou a atuação territorial demanda coordenação de ações que ocorrem em diferentes escalas geográficas, muitas vezes desconexas da divisão política e administrativa oficial, levando às “novas arquiteturas intergovernamentais e interescares” (RODRIGUES; MOSCARELLI, 2015, p.141).

As mudanças postas pelo fim da Guerra Fria, pela globalização e pelo desenvolvimento tecnológico levam à ampliação dos assuntos tratados pela defesa e segurança e são fontes de novos tipos de cooperação e conflito entre os diversos atores interessados nestes assuntos. Tais mudanças também afetam o papel do Estado como ator, ao conceber e implantar as políticas públicas de segurança e defesa, bem como as de desenvolvimento, pois, no que diz respeito a estas últimas, implica em participar de novos arranjos organizacionais e institucionais.

## 5. O ESTADO COMO INSTITUIÇÃO E O DESENVOLVIMENTO

Entretanto, de acordo com Evans (1993), as mudanças no papel do Estado não retiram seu protagonismo no que diz respeito ao desenvolvimento. O autor em questão sustenta sua ideia defendendo que mais do que identificar e aplicar políticas corretas, a eficiência da ação do Estado tem relação direta com um complexo processo de institucionalização de mecanismos políticos. Neste caso, o ator Estado está funcionando como instituição.

A importância do papel do Estado como instituição nos processos de desenvolvimento tem relação direta com sua capacidade de manter uma estrutura institucional estável e duradoura. Sendo assim, Evans (1993) classifica o desempenho do Estado brasileiro como mediano, entre os extremos da Coreia do Sul e do Zaire, porque não reúne as condições burocráticas clássicas indicadas por Weber (1999), isto é, o Estado dotado de uma estrutura burocrática sólida e eficiente como pré-requisito do funcionamento do mercado, porque aquela fornece estabilidade através de um ordenamento jurídico racional e um corpo de funcionários técnicos e funcionais especializados. Ainda de acordo Evans (1993), outra condição para a eficiência do Estado como indutor do desenvolvimento é a capacidade de combinar incentivos aos empresários para assumirem riscos ao mesmo tempo em que atua para corrigir gargalos econômicos.

O Estado brasileiro cumpre parcialmente as duas condições pois, para Diniz (1999), sua

estrutura burocrática não fornece regras estáveis e suas relações com a sociedade de maneira geral são estabelecidas através de canais individualizados, o que limita sua autonomia e a coerência. Por tais motivos, o Estado brasileiro é caracterizado pela predominância dos interesses privados, pela instabilidade institucional e pela descontinuidade das políticas públicas. Holanda (1995), já nos anos de 1930, afirmava que o Estado brasileiro é mais patrimonialista do que burocrático, uma vez que os interesses privados se sobrepunham aos públicos.

North; Summerhill; Weingast (2000) chamam a atenção para a ordem política e social como componente essencial para o crescimento econômico de longo prazo. Para tanto, comparam Estados Unidos e América Latina. Partindo da premissa de que as reformas de mercado e dos instrumentos democráticos são insuficientes para, por si só, ajudar o Estado transitar de um tipo de desenvolvimento para outro, sustentam que a criação e manutenção de uma ordem estável é essencial ao crescimento econômico de longo prazo.

Os Estados Unidos construíram uma ordem estável através de um sistema político e econômico com direitos bem especificados que permitiu estabelecer compromissos previsíveis para a eficiência dos mercados econômicos. Na América Latina espanhola, pelo contrário, desordem e ausência de arranjos institucionais incentivaram a ausência de cooperação entre grupos rivais, motivando disputas custosas para definir a construção do Estado e as relações econômicas entre capital e trabalho. Tais condições levaram a um desempenho econômico pobre no longo prazo. Brasil e Chile são exceções ao quadro descrito. Permaneceram em relativa ordem, pois foram capazes de estabelecer Estados e governos centralizados e arranjos políticos que promoveram alguns incentivos para a cooperação econômica. Porém, não foram capazes de criar uma ordem estável de longo prazo (NORTH; SUMMERHILL; WEINGAST, 2000).

Para os autores em questão estas diferenças podem ser explicadas através de condições postas previamente – proteção à vida, à família e aos meios de sobrevivência – que fornecem suporte para ordem ou para a desordem política. Tais condições são função da existência de uma matriz institucional que estabelece e incentiva determinados tipos de organização e constitui um arcabouço de direitos e privilégios que obriga o Estado a estabelecer regras políticas confiáveis para garantir a proteção das organizações e das relações de troca. Para o crescimento econômico de longo prazo, a matriz institucional também deve prover incentivos para os empreendedores se engajarem em atividades produtivas.

Os sistemas políticos e econômicos que surgem a partir de uma matriz institucional podem ser descritos como crenças elaboradas sobre a natureza da realidade nas quais as dominantes – aquelas nas quais os atores políticos e econômicos em posição de fazer políticas acreditam – são a base de uma elaborada estrutura institucional que determina o desempenho daqueles sistemas. Com o passar do tempo, através da aquisição de legitimidade, esta matriz impõe constrangimentos às escolhas dos empreendedores políticos e econômicos que buscam melhorar suas posições políticas e econômicas, causando a mudança institucional. Mudança, que por sua vez, é incremental, pois o passado influencia o presente. A mudança é contínua, mas conformada pela mudança passada (NORTH; SUMMERHILL; WEINGAST, 2000).

Neste sentido, Buckley (1971) sustenta que os indivíduos mantêm intercâmbios simbólicos com outros indivíduos. Em algumas ocasiões, tais intercâmbios se repetem e são esperados e, neste caso, “[...] são estruturas de inter-relações sociais relativamente estáveis que compreendem organizações e instituições. São estas relações que conferem à sociedade certo grau de totalidade [...]” (p. 72). Tais intercâmbios dependem da transmissão de informações que abafa os limites do tempo e do espaço.

As instituições surgem da necessidade de ordem social e redução de incerteza, (DOUGLAS, 1998; NORTH; SUMMERHILL; WEINGAST, 2000), “quando todos têm interesse comum na existência de uma regra que assegure a coordenação” (DOUGLAS, 1998, p. 56). Conforme organizam e acumulam informações, incentivam determinados pensamentos e ações e penalizam outros.

Porém, isto não significa a ausência de conflitos. Eles surgem da informação imperfeita, das diversidades de crenças que produzem interpretações parciais e incorretas da realidade e da ação dos decisores políticos que têm controle imperfeito das normas informais e das regras formais. Como consequência, as ações produzem resultados diferentes daqueles esperados (NORTH, SUMMERHILL E WEINGAST, 2000).

Deste modo, equilibrando coordenação e conflito, uma matriz institucional pode ser descrita como uma rede de instituições e os atores políticos e econômicos consequentes, caracterizados pelo aproveitamento dos retornos crescentes que surgem da redução dos custos iniciais do intercâmbio, dos resultados positivos da coordenação e da estabilização das expectativas. Aqueles retornos crescentes são a chave para entender o processo de evolução no qual a matriz de ontem provê o conjunto de oportunidades de amanhã (NORTH, SUMMERHILL E WEINGAST, 2000).

No Brasil, ainda de acordo com os autores em questão, o processo de Independência, formatado por nossa matriz institucional, gerou estabilidade política, mas não promoveu a competição econômica e a cooperação entre os níveis subnacionais. O federalismo, imposto de cima para baixo e fortemente centralizado foi adotado por conveniência, não resultando em um mercado federal sustentado. A ordem política foi construída a partir de uma base autoritária que não respeitou os direitos universais dos cidadãos e não impôs limites ao Estado. Governos autoritários prosperam neste tipo de ordem, pois beneficiam alguns grupos em detrimento de outros. Entretanto, dificultam o progresso econômico.

## **6. O JOGO FORMATADO PELA MATRIZ INSTITUCIONAL BRASILEIRA<sup>6</sup>**

Uma possível explicação para o meio termo em construir uma ordem política e econômica estável que favoreça o desenvolvimento sustentável passa pelo processo de formação da sociedade brasileira baseado na família patriarcal. Ela foi o fundamento da colonização portuguesa, dada a ausência de um sistema regular de administração que, por este motivo, foi mais particular, porque baseada na família e não no Estado ou no indivíduo. A família patriarcal foi a matriz social que formatou o desenvolvimento do nosso sistema político e econômico caracterizado pelos comportamentos oligárquicos e nepotistas, influenciando a nossa cultura e organização social (FREYRE, 2003).

A família patriarcal, apoiada no engenho e na senzala, gerou uma sociedade agrária, escravocrata e híbrida (branca, negra e índia), rica em antagonismos que, no entanto, não causaram conflitos, mas acomodação. Sociedade que baseada no encontro de tradições diversas e opostas derivou em superiores (brancos) e inferiores (negros e índios) econômicos e na miscigenação que, simultaneamente, também é “plástica, flexível e democrática” (FREYRE, 2003, p. 115).

---

<sup>6</sup> A interpretação proposta nesta seção é baseada em outros artigos que utilizam os mesmos conceitos de jogo, ator e instituição. Ver, por exemplo, Figueiredo Filho (2020).



Para Holanda (1995), a colonização portuguesa foi – sem menosprezo – desleixada e feita com abandono. O esforço português foi mínimo, pois havia poucas pessoas para trabalhar, os colonos tinham origem urbana e as dificuldades naturais eram muitas. No Brasil, “o domínio europeu foi brando e mole, menos obedientes a regras e dispositivos do que à lei da natureza” (p. 52). Por estes motivos, a colonização teve um caráter de feitoria, na qual as obras só eram feitas se tinham efeito imediato. Adaptação e flexibilidade tornaram-se características básicas da vida nacional.

A flexibilidade é característica cultural herdada do processo de colonização e a END fornece indício da sua legitimidade quando declara nas suas conclusões que a

capacidade de improvisação e adaptação, o pendor para criar soluções quando faltam instrumentos, a disposição de enfrentar as agruras da natureza e da sociedade, enfim, a capacidade quase irrestrita de adaptação que permeia a cultura brasileira. É esse o fato que permite efetivar o conceito de flexibilidade (BRASIL, 2012, p. 109).

No entanto, há uma dicotomia envolvida na flexibilidade como característica cultural. Por um lado, nos permite a adaptação às novas situações, tal como propõe a END. Por outro lado, permite abandonar políticas, projetos e investimentos ao sabor das mudanças de governo. Também traduz o contorno das leis e autoridades através daquilo que DaMatta (1997) define como “jeitinho” (p. 218). Existe um dilema entre nós, traduzindo pelo sistema de leis que deveria regular os conflitos e interesses e que se transforma “num instrumento de aprisionamento da massa que deve seguir a lei, sabendo que existem pessoas bem relacionadas que nunca a obedecem” (p. 237). Neste sentido, o jeitinho é a forma de burlar a lei ou conseguir uma exceção na sua implementação através do tratamento pessoal e diferenciado. Situação que leva ao descrédito das regras universalizantes.

A cultura brasileira, isto é, as formas de convívio, as ideias e as instituições, também foi influenciada pela cultura ibérica, que tem como característica básica a tradição da personalidade, na qual “o valor de um homem infere-se, antes de tudo, da extensão em que não precise depender dos demais [...]” (HOLANDA, 1995, p. 32). Característica central deste tipo de sociedade é a dificuldade de construção de acordos sociais duráveis. As atividades que pressupõem o grupo não prosperam uma vez que a coesão e a solidariedade sociais são frouxas.

Tais características somadas ao peso da família patriarcal geram desequilíbrio à medida em que o país se urbaniza, dificultando a distinção entre o público e o privado e a construção de uma sociedade livre e mais igualitária. Por tais motivos as constituições e as leis são quebradas<sup>7</sup> para proveito próprio e expressam o predomínio das vontades particulares sobre os interesses coletivos. Neste sentido, a vida social e a política estão separadas visto que a segunda é artificial, isto é, não é fruto dos diferentes interesses e ideias da sociedade (HOLANDA, 1995).

Outra característica cultural legítima herdada do nosso passado colonial é o predomínio do Estado sobre a nação. Entretanto, em sua conclusão, a END (2012) declara que a nação é projeto do povo brasileiro.

---

<sup>7</sup> Indício da legitimidade deste comportamento nos dias atuais é dado pela letra da música ‘Que país é este?’ composta por Renato Russo: “Ninguém respeita a Constituição. Mas todos acreditam no futuro da nação”. Disponível em: <https://www.vagalume.com.br/legiao-urbana/que-pais-e-esse.html>. Acesso em: 06 jun. 2020.

A Nação brasileira foi e é um projeto do povo brasileiro; foi ele que sempre abraçou a idéia (*sic*) de nacionalidade e lutou para converter a essa idéia (*sic*) os quadros dirigentes e letrados. Este fato é a garantia profunda da identificação da Nação com as Forças Armadas e destas com a Nação (BRASIL, 2012, p. 109).

Neste caso, há indícios para sustentar o contrário. Para Fernandes (2005), o processo de independência foi revolucionário pois marcou a conquista da autonomia de uma sociedade nacional. Simultaneamente, foi conservador porque não modificou as condições morais e materiais do regime colonial e não criou as condições necessárias para a constituição de uma nação. Durante tal processo, o estatuto colonial foi superado jurídica e politicamente, mas seu fundamento material, social e moral, não. “A correlação do novo com o velho” (p. 66) produziu uma revolução dentro da ordem, influenciou a organização do Estado nacional e o colocou antes da nação. Por motivos parecidos, Holanda (1995, p. 78), pergunta: “Como esperar transformações profundas de um país onde eram mantidos os fundamentos tradicionais da situação que se pretendia ultrapassar?”

Holanda (1995) classifica nossa revolução como um processo lento e gradual, no qual a cidade toma o lugar do campo, o café substitui o açúcar e as influências externas – a portuguesa entre outras – reduzem sua importância. Contudo, tais mudanças foram surpresa para o povo que as recebeu com “com displicência ou hostilidade” (p. 160). A Independência – obra de uma minoria – foi surpresa e por este motivo teve “repercussão limitada entre o povo” (p. 161), que se mantém alheio aos acontecimentos e às suas consequências.

Para Cardoso (1993) “[...] a nação foi se constituindo pela imposição de algum setor dominante de classe que, utilizando o aparelho de estado, incorporou mercados e impôs lealdades” (p. 117). As elites – os atores mais poderosos – competem e procuram por proteção ocupando cargos na legislatura e no aparelho de Estado, supondo este último como instrumento para a solução de problemas, não como um moderador de interesses e “[...] como forma de mobilidade social e ocupacional *per se*” (PAIM, 1998, p. 49).

Alencastro (2000) destaca que a reprodução da força de trabalho passou a ocorrer dentro do território nacional a partir dos anos 1930. Por este motivo, o autor em questão ressalta que a “história do mercado brasileiro, amanhado pela pilhagem e pelo comércio é longa, mas a história da nação brasileira, fundada na violência e no consentimento, é curta” (p. 355).

Foram “os quadros dirigentes e letrados” (END, 2012, p. 109) que construíram a nação. Os atores políticos e econômicos construíram o Estado para garantir seus direitos e privilégios em detrimento da nação. O Estado antes da nação é comportamento legítimo transmitido até os dias atuais pela matriz institucional brasileira. Nestas condições, o Estado não é capaz de estabelecer compromissos confiáveis através de regras políticas de maneira a garantir a proteção de organizações e das relações de trocas, resultando em distúrbios da ordem política e econômica.

Os trechos destacados da END fornecem indícios de comportamentos legítimos que dificultam a resposta às “coerções veladas” (BECKER, 2005, p. 71), ou seja, à pressão que os Estados nacionais sofrem das redes de poder social, econômico e político que têm seus nós nos países ricos que produzem e propagam informações, bens, serviços, movimentos sociais e ideias. Tais redes geram dois movimentos. O primeiro, representado pelas potências, envolve os domínios financeiros, políticos e econômicos. O segundo, representado pelos movimentos sociais, propagam novas ideias e interesses, atuando acima e abaixo dos Estados. “Amazônia é exemplo vivo” (BECKER, 2005, p. 72) desta situação, que incrementa as pressões sobre o

Estado brasileiro no que diz respeito aos recursos territoriais da floresta.

O Estado percebe tais pressões e declara através da PND e da END que a promoção do desenvolvimento sustentável em âmbito regional – especialmente no que se refere à região norte – representa uma das possíveis respostas. Mas a eficiência destas respostas é limitada por comportamentos legitimados pela matriz institucional brasileira que também limitam o funcionamento do Estado como ator e como instituição.

O comportamento do ator Forças Armadas – que faz parte do Estado – apreendido através de fontes indiretas fornece indícios destas limitações<sup>8</sup>. Por exemplo, apesar de declararem a região norte como central para a defesa e segurança, as Forças Armadas mantêm a maior parte de suas forças no centro sul. Rodrigues; Gielow (2011), baseados em estudo produzido pelo Ministério da Defesa, informam que a região sul concentra 25% das forças terrestres, enquanto que a região amazônica concentra 13% e o Comando Militar do Leste, no Rio de Janeiro, concentra 23%. Luedy (2018) também destaca a concentração de pessoal na região sul.

**Stochero** (2012) informa que o Exército divide o país em sete grandes áreas. A Amazônia, a maior delas, tem, proporcionalmente ao seu tamanho, o menor efetivo, com 21 pelotões especiais de fronteira para mais de 11 mil quilômetros. Além disto, os militares que atuam na região sofrem com a falta ou obsolescência de equipamentos. Galvão (2017) resume a situação ao elencar os problemas relativos à defesa e à segurança da região norte: contingentes insuficientes e mal distribuídos, não utilização intensiva de tecnologia, uso de recursos para pagar pessoal e desinvestimento.

No que diz respeito ao gasto com pessoal e o investimento, Rodrigues; Gielow (2011), no orçamento de 2011, destacam que a despesa com pessoal representa 72% do gasto total. Monteiro (2011) enfatiza que o contingenciamento das verbas orçamentárias das Forças Armadas dificulta o planejamento e a execução orçamentária, mas também chama a atenção para o crescimento da despesa com pessoal que consome cerca de 80% do orçamento. Em 2019 a situação não era diferente. Em editorial, o Jornal Folha de São Paulo (FORÇAS, 2019) informa que o Ministério da Defesa gasta três quartos dos seus recursos com pagamentos de pessoal.

As próprias Forças Armadas, diretamente interessadas no assunto, têm dificuldades em seguir as proposições contidas na PND e na END, revelando um descompasso entre as necessidades do país em termos de segurança e defesa declaradas nos documentos oficiais e as ações do Estado. Situação que somada aos trechos destacados da END, permite supor a legitimidade de comportamentos – a flexibilidade como característica negativa e a primazia do Estado sobre a nação – que comprometem o duplo papel do Estado dentro do jogo.

É pertinente conjecturar que os atores interessados em segurança e defesa pensam e agem formatados pela matriz institucional brasileira, levando em consideração as ações do Estado no seu duplo papel. Sendo assim, as interações entre aqueles atores não resultam nos objetivos declarados pela PND e pela END, na redução da desigualdade regional e na promoção do desenvolvimento sustentável, tornando mais difícil resistir às “coerções veladas” (BECKER, 2005, p. 71) das potências e dos movimentos sociais transnacionais. Neste sentido, a desigualdade é ameaça potencial à segurança e defesa.

---

<sup>8</sup> As notícias citadas representam indícios que servem como ilustrações dos problemas que o Estado brasileiro enfrenta como ator e instituição formal. Não tenho a pretensão de explicar ou elencar os problemas que atingem as Forças Armadas.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O raciocínio construído ao longo do texto – supondo sua pertinência – permite cumprir o objetivo geral proposto, ou seja, relacionar desigualdade econômica regional e o desenvolvimento sustentável com defesa e segurança, dentro do contexto mais geral de democratização e da ampliação dos temas abordados pelas políticas públicas referentes a estes assuntos. Tal relação está posta pela PND e pela END, permitindo indagar se a desigualdade pode ser considerada um problema de segurança e defesa. Como hipótese, a desigualdade regional é ameaça potencial à segurança e, neste caso, o desenvolvimento é instrumento de defesa para enfrentá-la, especialmente no que se refere à região Norte. Todavia, comportamentos legitimados pela matriz institucional brasileira embarçam o processo de desenvolvimento e o enfrentamento da desigualdade regional.

De fato, os dados secundários coletados (PIB e PIB *per capita*) indicam desigualdade econômica regional durante o período de tempo considerado. Por sua vez, a leitura dos documentos oficiais indica preocupação com o desenvolvimento e, indiretamente, com a desigualdade regional, além de fornecer indícios das limitações institucionais do Estado brasileiro que o tornam menos eficiente no enfrentamento das desigualdades regionais e no cumprimento dos objetivos declarados na PND e na END.

O jogo, isto é, as interrelações entre atores e entre estes e as instituições, é ferramenta útil para explicar os resultados encontrados. Dada a ampliação dos assuntos abordados pelas políticas públicas de segurança e defesa, bem como a sua democratização, parece justo dizer que mais atores, com diferentes objetivos e interesses, querem participar das oportunidades abertas por tais políticas.

Os atores, definidos pelo controle de recursos econômicos, políticos, cognitivos e gerenciais, utilizam tais recursos e adotam comportamentos estratégicos em função dos seus objetivos, alternando cooperação e conflito, constrangidos pelas instituições, as regras do jogo. Formais e informais facilitam as interações entre atores ao criar ordem e reduzir as incertezas, facilitando a participação em empreendimentos coletivos. Como regra estável, o conceito de instituição está atrelado ao de legitimidade quando este tem o sentido de adesão espontânea. As instituições mudam conforme perdem ou ganham legitimidade ao longo do tempo.

Especialmente, no que diz respeito à segurança e defesa, o Estado tem duplo papel dentro do jogo. É ator com interesses e objetivos e, ao mesmo tempo, instituição formal. Como ator, o Estado brasileiro declara, através da PND e da END, preocupação com o desenvolvimento sustentável e com a desigualdade regional, notadamente no que diz respeito à região norte. Declaração que reflete a ampliação dos assuntos tratados pelas políticas públicas de segurança e defesa que não são enfrentados através de meios exclusivamente militares.

Neste sentido, a desigualdade regional pode ser descrita como ameaça potencial e um dos instrumentos para enfrentá-la é o desenvolvimento sustentável. Porém, em âmbito regional, não há mais um modelo único de desenvolvimento. O desenvolvimento é territorial, vale dizer, específico que, por sua vez, pode ser criado através da ação conjunta dos atores territoriais que, muitas vezes, ultrapassa as escalas geográficas tradicionais, demandando novos mecanismos de coordenação e novas formas de participação estatal.

Mesmo assim, como instituição formal, o papel do Estado na busca pelo desenvolvimento sustentável permanece o mesmo, ou seja, manter estruturas burocráticas adequadas e eficientes, fornecendo previsibilidade e estabilidade para os demais atores pensar e agir dentro de

riscos aceitáveis, além de corrigir os gargalos econômicos. Entretanto, o Estado brasileiro desempenha seu papel institucional de maneira parcialmente eficiente porque sua estrutura burocrática não provê regras estáveis e permite relações individualizadas com a sociedade. Situação que limita sua autonomia e coerência, contribuindo para a instabilidade institucional, a descontinuidade das políticas públicas e para o predomínio dos interesses privados.

Tais características comprometem a estabilidade da ordem política e econômica, essencial para o crescimento econômico e o desenvolvimento de longo prazo. A criação de uma ordem estável é legitimada pela existência de uma matriz institucional que estimula o surgimento de determinados direitos e obrigações que constroem o Estado a proteger os primeiros e a impor os segundos através de regras políticas claras e confiáveis. Com o passar do tempo, a matriz institucional legitima ou deslegitima direitos e obrigações, impondo novos incentivos ou constrangimentos aos atores que buscam melhorar suas posições políticas e econômicas. O resultado é a mudança institucional contínua conformada pela mudança passada.

No Brasil, a matriz institucional, formada a partir dos valores da família patriarcal, legitima condutas autoritárias que influenciam a ordem política e econômica construída desde a colonização. Apesar da relativa estabilidade, tal ordem não gerou respeito aos direitos dos cidadãos e não impôs limites à atuação do Estado, promovendo a desigualdade econômica entre os estados e municípios.

Herança do nosso passado colonial e comportamento legitimado pela matriz institucional, a flexibilidade é ressaltada pela END como característica cultural brasileira. No entanto, tal característica tem um lado negativo expresso no abandono de políticas públicas conforme mudam os governos, no predomínio dos interesses particulares e no contorno da lei. Comportamento legítimo, portanto, institucionalizado, expresso pelo “jeitinho”.

Outro indício de comportamento legítimo encontrado na END é a afirmação de que a nação é projeto do povo brasileiro. A revisão da literatura forneceu indícios que permitem sustentar o contrário. O Estado foi construído pelos atores políticos e econômicos dominantes para assegurar seus direitos e privilégios em detrimento da nação. O predomínio de interesses particulares sobre os públicos dificulta a criação de acordos confiáveis através de regras políticas e econômicas claras. Nestas condições, a ordem política e econômica favorece uns em detrimento de outros o que prejudica a eficiência do Estado e o desenvolvimento econômico de longo prazo.

A conduta do ator Forças Armadas – apreendida através de fontes indiretas – fornece indícios da flexibilidade como característica negativa e do Estado antes da Nação, comportamentos legitimados pela matriz institucional brasileira que contribuem para a pouca efetividade do Estado no seu duplo papel dentro jogo aberto pela PND e pela END. Situação que influencia pensamento e ação dos demais atores, embaraça a resposta às “coerções veladas” (BECKER, 2005) e o enfrentamento das desigualdades regionais. Então, é possível conjecturar que a ênfase da PND e da END na região norte decorra da percepção destas ameaças dissimuladas exercidas pelas potências e pelos movimentos transnacionais e das lacunas do processo de desenvolvimento sustentável regional que levam à desigualdade. Entretanto, comportamentos institucionalizados, isto é, legitimados pela matriz institucional brasileira dificultam uma resposta adequada a ambos os problemas e, neste sentido, a desigualdade regional pode ser descrita com ameaça potencial à segurança.



## REFERÊNCIAS

- ALENCASTRO, L.P. **O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- ALMEIDA, C. W. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião pública**, Campinas, vol. 16, n° 1, p. 220-250, jun. 2010.
- BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, 01 abr. 2005.
- BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Geosul**, Florianópolis, v. 16, n. 32, p. 31-50, jul./dez de 2001.
- BOURDIEU, P. O campo científico. In: ORTIZ, R. (org.). **Bourdieu – Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983. p. 122-155.
- BRASIL. Decreto 5484 de 30 de junho de 2005. **Casa Civil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm). Acesso em: 16 jul. 2019.
- BRASIL. Decreto 6703 de 18 de dezembro de 2008. **Casa Civil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm). Acesso em: 10 dez. 2019.
- BRASIL. Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. **Ministério da Defesa**. Brasília, 2012. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PNDa\\_Optimized.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf). Acesso em: 08 jul. 2020.
- BRASIL. Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa (versão preliminar). **Ministério da Defesa**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/31104-defesa-disponibiliza-pnd-end-e-lbndn-para-consulta-publica>. Acesso em: 07 out. 2019.
- BUCKLEY, W. **A sociologia e a moderna teoria dos sistemas**. São Paulo: Cultrix; Editora da USP, 1971
- CARDOSO, F. H. **As idéias e seu lugar**. Petrópolis: Vozes, 1993.
- CROZIER, M; FRIEDBERG, E. **El-actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva**. México, D.F: Editorial Patria; Alianza Editorial Mexicana, 1990. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/251440542/Crozier-y-Friedberg-El-Actor-y-el-Sistema-Las-restricciones-de-la-accion-colectiva>. Acesso em: 28 jul. 2016.
- DAMATTA, R. Sabe com que está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil. In: DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. cap. 4, p. 179-248.
- DAVID, P.A. Path dependence in economic process: implications for policy analysis in dynamical system contexts. In: DOPFER, K. **The Evolutionary Foundations of Economics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p 149-194. Disponível em: <http://www.cambridge.org>. Acesso em: 17 mar. 2016.
- DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: 1985-1995**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- DOUGLAS, M. **Como as instituições pensam**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1998.
- DUBAR, C. Agente, ator sujeito, autor: do semelhante ao mesmo. In: **Primeiro Congresso da Associação Francesa de Sociologia**, 2004, Paris. Disponível em: <http://pt.scribd.com/>

- doc/94289553/DUBAR-Claude-Agente-ator-sujeitoautor-Ator-agente-autor-do-semelhante-ao-mesmo -2004. Acesso em: 09 mar. 2011.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). **Fundamentos do Poder Nacional**. Rio de Janeiro: ESG, 2019. Disponível em: [https://www.esg.br/publi/FundamentosdoPoderNacional\\_2019\\_FINALFINAL.pdf](https://www.esg.br/publi/FundamentosdoPoderNacional_2019_FINALFINAL.pdf). Acesso em: 04 jul. 2020.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/estado-reformas-e-desenvolvimento-ano-1993-no-28-29>. Acesso em: 18 ago. 2020.
- FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.
- FIGUEIREDO FILHO, W.B. Algumas estruturas de governança no interior da Bahia, de Minas Gerais e de São Paulo: mais inércia institucional e menos modernização política entre 2002 e 2014. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n.3, p. 1009-1031. DOI: <http://dx.doi.org/10.17058/redes.v25i3.15161>.
- FORÇAS corporativas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. A2, 24 abr. 2019.
- FREYRE, G. **Casa Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 48ª Ed. São Paulo: Globo, 2003.
- GALVÃO, T. G. Por uma vizinhança amazônica em segurança e defesa. In: OLIVEIRA, M.A.G; PAGLIANI, G.C. **Pensando defesa e integração na defesa**. Recife: Editora UFPE, 2017. p. 97-125.
- GINZBURG, C. **O queijo e os vermes: o cotidiano e as ideias de um moleiro perseguido pela Inquisição**. São Paulo: Cia das Letras, 2006.
- HADDAD, P. R. A concepção de desenvolvimento regional. In: HADDAD, P. R. et al. (Org.). **A competitividade do agronegócio e o desenvolvimento regional no Brasil: estudo de cluster**. Brasília: CNPq/Embrapa, 1999. p. 9-22.
- HALL, P.A., TAYLOR, R.C.R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HARARI, Y. N. **Sapiens – Uma breve história da humanidade**. Porto Alegre: L&PM, 2018.
- HODGSON, G.M. What Are Institutions? **Journal of Economic Issues**, vol. XL, no. 1, p. 1-25, março de 2006. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/207258327/What\\_Are\\_Institutions](https://www.researchgate.net/publication/207258327/What_Are_Institutions). Acesso em: 23 nov. 2018.
- HOLANDA, S.B. **Raízes do Brasil**. 26ª. Ed. São Paulo: Cia das Letras, 1995.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Banco de dados**. Disponível em: [www.ibge.gov.br/DATA](http://www.ibge.gov.br/DATA). Acesso em: 08 out. 2019.
- LUEDY, T. **Institucionalidade e espacialidade da defesa nacional na Amazônia: perspectivas para o Amapá**. Fundação Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Macapá, 2018. Disponível em: <https://www2.unifap.br/ppgmdr/files/2016/03/INSTITUCIONALIDADE-E-ESPACIALIDADE-DA-DEFESA-NACIONAL-NA-AMAZONIA-PERSPECTIVAS-PARA-O-AMAPA-TIAGO-LUEDY.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2019.
- MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006.
- MARTONE, C.L. Instituições, Setor Público e Desenvolvimento: O Caso do Brasil. **Texto para discussão FIPE**, 2007, no. 9. Disponível em: <http://www.Fipe.org.br/Content/download>

loads/publicacoes/textos/texto\_09\_2007.pdf. Acesso em: 07 jul. 2020.

MATUS, C. **Adeus, senhor Presidente. Governantes governados**. São Paulo: Edições FUNDAP, 1996.

MONTEIRO, T. Estudo militar mostra Forças Armadas do país sucateadas. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, p. A4, 22 nov. 2011.

MÜLLER, G. Desenvolvimento sustentável: notas para a elaboração de um esquema de referência. In: BECKER, D.F (Org). **Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001, p. 117-138.

NORTH, D.C; SUMMERHILL, W; WEINGAST, B.R. Order, Disorder and Economic Change. In: MESQUITA, B. B.; ROOT, H. (eds). **Governing for Prosperity**. Yale University Press, 2000, p. 17-58. Disponível em: <https://www.williamsummerhill.com/s/North-Summerhill-Weingast-Order-Disorder-and-Economic-Change-Latin-America-Versus-North-America>. Acesso em: 07 jul. 2020.

NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.

PAIM, A. **A querela do estatismo**. Brasília: Senado Federal, 1998.

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem de desenvolvimento para as economias do sul. **Raízes**. Vol. 24, no. 1 e 2, p. 10-22, jan-dez, 2005.

PIRES, E.L.S.; MÜLLER, G.; VERDI, A.R. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia**. Rio Claro, v. 31, n. 3, 2006, p. 437-454.

RODRIGUES, F.; GIELOW, I. Metade dos armamentos do país está indisponível. **Folha de São Paulo**. 13 mar. 2011. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1303201102.htm>. Acesso em: 20 mai. 2020.

RODRIGUES, J.; MOSCARELLI, F. Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileiras. **GeoTextos**. Salvador, v. 11, n.1, julho 2015, 139-166.

STOCHERO, T. Rica, extensa e vulnerável, Amazônia é preocupação número 1 do Exército. **G1**. 16 ago. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/08/rica-extensa-e-vulneravel-amazonia-e-preocupacao-numero-1-do-exercito.html>. Acesso em 20 mai. 2020

THIRY-CHERQUES, H.R. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, no. 1, p. 27-56, jan. 2006.

TOZONI-REIS, M.F.C. **Metodologia de pesquisa**. Curitiba: IESDE-Brasil, S.A, 2009.

VEBLÉN, T. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. 2ª. Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. Volume 1.